

# Mod mere tillid: Praksisnære bud på nye spor i den offentlige styring

Den nuværende debat om fremtidens velfærdsproduktion er præget af to krav fra politisk niveau: Den offentlige sektor skal være mere effektiv, og den skal baseres på højere grad af tillid. Konkret udmønter disse krav sig i et ønske om at få skiftet det nuværende styringsparadigme ud med noget andet. Det er en omsiggribende opfattelse, at den nuværende form for New Public Management har nået en grænse, hvad angår effektiviseringsgevinster, og den er samtidig under mistanke for at svække tilliden til frontarbejderne – med hensynende ansvarsfølelse og motivation til følge.

**AF AFDELINGSCHEF I RAMBØLL THOMAS KARLSSON OG SPECIALKONSULENT I KØBENHAVNS KOMMUNE CHARLOTTE DEMANT**

Vores afsæt er, at kontrol og tillid er en balance – snarere end et spørgsmål om enten-eller. Forholdet mellem kontrol og tillid kan dermed billedligt forstås som en vippe, hvor det gælder om at finde den politisk ønskede ligevægt. Det er forvaltningernes opgave at bygge bro mellem politik og faglighed, således at mål og regler er relevante og meningsfulde for både den politiske ledelse og driften. Hvis regler og mål fjernes, er det nødvendigt at erstatte dem med noget andet for at opnå øget fagligt handlerum blandt frontmedarbejderne.

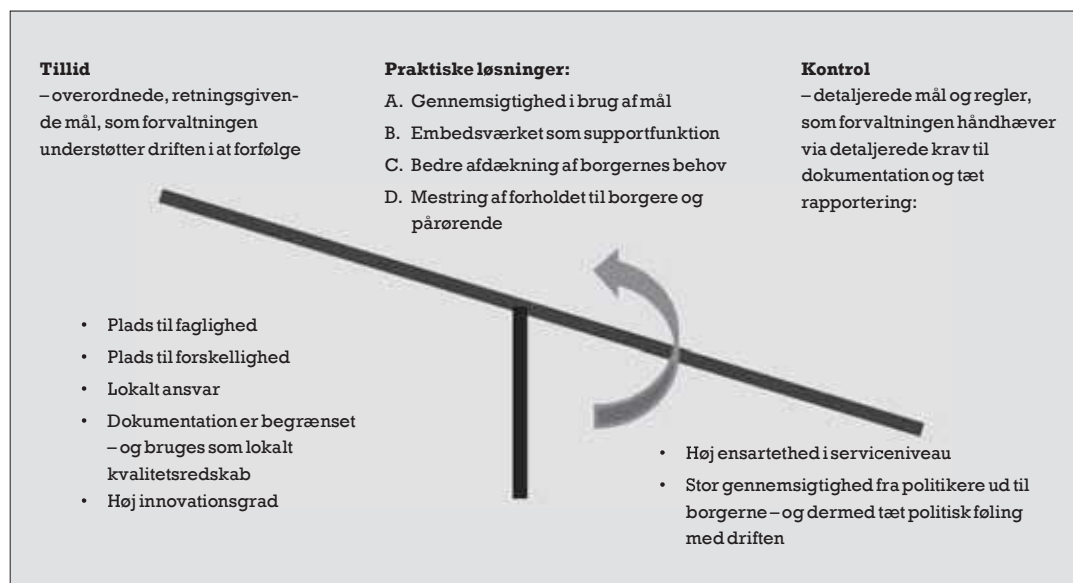
I denne artikel vil vi give fire bud på, hvordan vægten kan forskydes mod tillid – med afsæt i vores praksisnære erfaringer med at understøtte en tillidsreform i Københavns Kommunes Sundheds- og Omsorgsforvaltning.

## Pragmatisk og gennemsigtig brug af mål

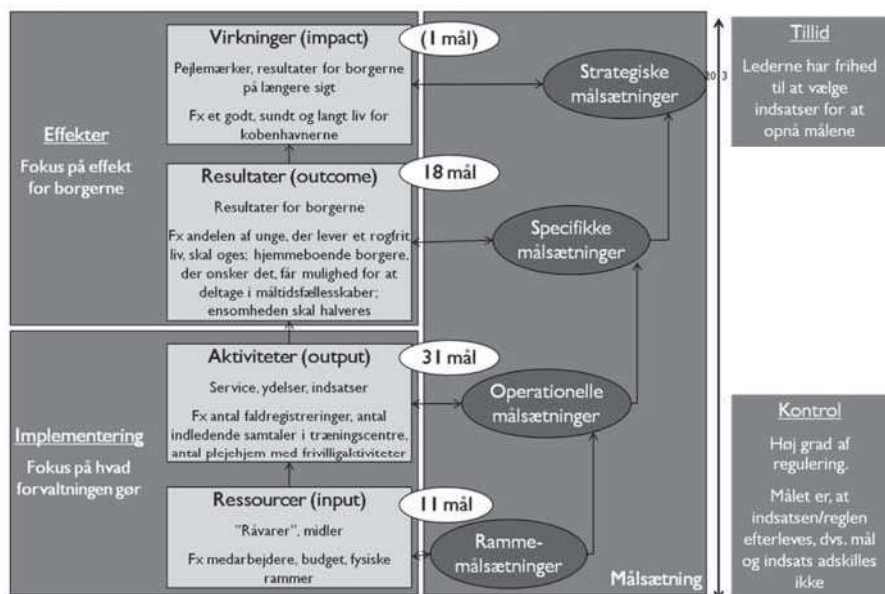
Spørgsmålet om, hvilke typer af mål, der er hensigtsmæssige at styre en offentlig forvaltning med, er en disciplin i sig selv. I Københavns Kommunes Sundheds- og Omsorgsforvaltning har vi startet denne dialog med politikerne med et afsæt i en opgørelse over, hvilke typer af faglige mål som forvaltningen pt. styrer efter. (figur 2).

Opgørelsen viser, at hovedparten af målene handler om at styre ressourcer eller aktiviteter. Derimod er der længere mellem de mål, som siger noget om, hvad borgerne skal have ud af hjælpen. Drøftelserne mellem politikere og forvaltning har givet følgende læringspunkter i forhold til fremtidig målstyring:

*A) Pragmatisme:* Politikerne har det samlede ansvar, og de vil forbeholde sig retten til at sætte både overordnede visioner og de konkrete mål, som de til enhver tid vurderer, der er mest brug for. Dermed holder de teoretiske modeller, hvor politikerne udelukkende sætter overordnede mål, ikke i den virkelige verden.



Figur 1: Tillidsvippen.



Figur 2: Eksempler på typer af mål, som styrer Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

B) *Gennemsigthed og systematik:* Når det er sagt, vil politikerne gerne have, at der er klare kriterier for, hvornår hvilke typer af mål tages i anvendelse. Her kan en del af systematikken bestå i, at reformer og politikker udmøntes i overordnede mål, mens konkrete mål om ressourceforbrug og indsatser bruges til implementering af særlige indsatser. Det kan eksempelvis være vigtigt i forbindelse med enkeltsager. Disse kriterier kan fx samles i en "code of conduct", som forvaltning og politikere kan støtte sig til.

C) *Dynamik:* Forvaltninger kan have en tendens til at samle til bunke, når det gælder mål. Det skyldes den helt grundlæggende psykologi, at det er lettere at vedtage nye mål end at afskaffe eksisterende. Men det skyldes også, at mange mål ikke fra begyndelsen udstyres med en udløbsdato. Derfor gælder det om at være eksplicit omkring tidshorizonten, når der sættes mål. Det gælder ikke mindst meget konkrete mål, som kan blive direkte kontraproduktive, hvis de ikke løbende tilpasses nye rammevilkår eller nye politiske ønsker.

D) *Fleksibel rapportering:* De seneste år har overskriften for forvaltningens udvikling af

ledelsesinformation været IT-understøttelse og standardisering. Vi er gået fra manuelt udarbejdede rapporter til datawarehouses, der kan bearbejde og rapportere store mængder af data. Næste generation af vores ledelsesinformation vil have fleksibilitet som nøgleord. Vores politikere har hver især forskellige mærkesager og skal derfor hver især understøttes i at kunne følge med – og dermed styre – dér, hvor de har størst interesse. Derfor vil forvaltningens politiske udvalg i fremtiden kun modtage få rapporter til fælles behandling. Derimod vil de få adgang til et webbaseret rapporteringscockpit, som giver mulighed for, at de hver især kan dykke ned i de data, som de er mest optaget af.

E) *Fokus på kerneydelsen:* Der har været – og er stadig – en tendens til, at selvom man siger, at de faglige mål først og fremmest skal sige noget om kvaliteten i de kommunale kerneydelser, er virkeligheden, at andre typer af mål – på administration, interne processer mv. – udkonkurrerer kvalitetsmålene, slet og ret fordi de er lettere at sætte data på – og derfor lettere at rapportere på. Fx har vi gennemført en analyse af, hvad der påvirker institutioners handlerum i negativ retning, som viste, at der på plejehjemsområdet er en række mål om belægningsgrader, sygedage, kønsfordeling blandt personalet og meget andet – mens mål, der siger noget om beboernes trivsel i dagligdagen, er sparsomme.

#### Embedsværket som supportfunktion

Traditionelt har den kommunale forvaltning primært spillet en myndighedsrolle over for kommunens driftsenheder. Embedsmændene har udarbejdet retningslinjer for den kommunale drift og ført opsyn med, at disse retningslinjer blev overholdt. En væsentlig del af tillidsreformen handler om at gøre op med forvaltningens myndighedsrolle og få drejet embedsværkets fokus til i højere grad at understøtte frontmedarbejderne på en måde, der giver bedst muligt rum for faglig udfoldelse. Der er med andre ord brug for, at embedsværket i højere grad

» Det skyldes den helt grundlæggende psykologi, at det er lettere at vedtage nye mål end at afskaffe eksisterende.

## » Der er med andre ord brug for, at embedsværket i højere grad ser sig som supportfunktion.

ser sig som supportfunktion, hvis eksistensberettigelse er at understøtte den daglige drift på et plejehjem eller en skole – snarere end at kontrollere, at disse institutioner lever op til nedskrevne krav. Det vil kræve nye kompetencer og nogle steder en mental kolbøtte på rådhuskontorerne.

I Københavns Kommune har vi bl.a. afprøvet denne nye rollefordeling mellem centralforvaltning og drift i forbindelse med udviklingen af kvaliteten i hjemmeplejen. Efter en række dårlige tilsyn i 2010 stod det klart for os, at hjemmeplejens udfordringer var af en karakter, hvor de hverken kunne løses ved skrivebordene eller ude i den enkelte hjemmepleje. Problemerne krævede, at sundhedsfaglige specialer, driftsforståelse og AC'eres evne til at analysere og tilrettelægge processer mødtes omkring hjemmeplejens kerneopgaver. Derfor oprettede vi en enhed, hvor sygeplejersker og gruppeledere fra hjemmeplejen fysisk og organisatorisk blev sat sammen med embedsmænd fra centralforvaltningen. De udarbejdede en række konkrete og innovative ideer til kvalitetssikring og -udvikling, som løbende blev afprøvet i hjemmeplejen og herefter optimeret, så de passede til frontmedarbejderes og borgernes behov.

Pointen er, at hverken centralforvaltning eller drift kunne have opnået resultater af samme høje kvalitet og relevans alene. Embedsmænd og frontmedarbejdere fik lov at bruge deres styrker og arbejde sammen om at skabe en bedre kvalitet i kerneydelsen. Denne form for udviklingsarbejde vil der blive meget mere brug for i fremtiden, hvis tillidsreformen for alvor skal kunne mærkes ude på den enkelte institution og i mødet mellem medarbejder og borger.

### Mestring af forholdet til borgere og pårørende

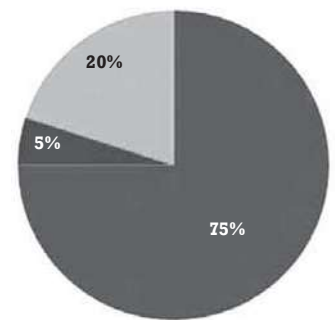
Der er en traditionel opfattelse af, at hvis man fjerner alle mål og regler i tillidsreformens navn, vil ledere og medarbejdere opleve det som en frisættelse og få større råderum i det daglige. Vi mener, at denne udlægning bør nuanceres.

Vores analyser viser, at det er nødvendigt at skelne klart mellem, hvad der påvirker den enkelte institutions handlerum, og hvad der påvirker den enkelte medarbejders handlerum.

Det er rigtigt, at institutioners handlerum bliver indskrænket af summen af mål og beslutninger og disses oversættelse til regler og retningslinjer i centralforvaltningen. Mere fagligt frirum til den enkelte institution begynder derfor med en sanering i disse mål og krav. Men analysen viser også, at hvis det er den enkelte frontmedarbejder, man ønsker at sætte fri, skal man gøre noget andet.

For den enkelte frontmedarbejder er det ikke mål og regler, der indsnævrer handlerummet i det daglige arbejde. Her er der andre kræfter på spil, nemlig forholdet til kolleger, borgere og især pårørende. Mere fagligt frirum til den enkelte medarbejder vil derfor især handle om at hjælpe medarbejderne til at håndtere pårørende. Det kan ske gennem kompetenceudvikling med fokus på konflikthåndtering, men også gennem at omdefinere, hvad det er, medarbejderen skal dokumentere om borgeren.

Vores pointe er, at der skal dokumenteres på medarbejdernes og borgernes præmisser, således at medarbejderens dialog med borgeren og de pårørende kvalificeres. Fokus hos frontmedarbejdere, borgere og pårørende er



■ Pårørende  
■ Ansatte  
■ Beboere

Figur 3: Indflydelsesfordeling på praksis omkring en beboer-medarbejders oplevelse.

Kilde: Fra specialet "Offentlig omsorg – et arbejdsliv i krise" (2012) af Liselotte Krodal, der baserer sig på 8 måneders feltarbejde på et stort plejecenter. Feltstudiet udgør et "kig" ind i, hvordan medarbejderne oplever styring, ledelse og tillid på et plejehjem.

## » Fokus hos frontmedarbejdere, borgere og pårørende er på borgernes trivsel i hverdagen – og det skal afspejle sig i dokumentationen.

## » **Én mulighed er at udvikle et sæt af hverdagsindikatorer, der følger udviklingen i den enkelte borgers trivsel.**

på borgernes trivsel i hverdagen – og det skal afspejle sig i dokumentationen. Mere herom senere.

### **Bedre afdækning af borgernes behov**

Mere plads til faglighed forudsætter mere viden om brugernes behov – og dermed om, hvad denne faglighed skal bruges til. Derfor har vi i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen udviklet et koncept for brugerundersøgelser, der søger at udvide forståelsen af oplevet kvalitet til ikke kun at handle om tilfredshed, men også – og måske især – om hvordan brugerne har det i hverdagen, og i hvilken grad vores hjælp gør en forskel for dem.

Vi har siden 2010 gennemført vores brugerundersøgelser årligt for at kunne bruge dem mere aktivt som styringsredskab. Vi gennemfører årligt ca. 5.000 telefoninterviews og personlige interviews med borgere, der modtager hjemmepleje, bor i plejebolig, har været i kontakt med visitationen, været tilknyttet et af vores aktivitetstilbud for ældre, trænet på et af vores træningscentre eller modtaget et patientrettet forebyggelsestilbud i et af vores forebyggelsescentre.

En mere målrettet anvendelse af brugerundersøgelser med vægt på livskvalitet og effekt af kommunens indsats har bragt os et stykke hen ad vejen mod fagligt meningsfulde mål for kommunens indsats. Eksempelvis har brugerundersøgelserne hjulpet til at sætte spot på ensomheden blandt ældre. De har nemlig vist, at næsten en fjerdedel af hjemmeplejemodtagerne og plejeboligbeboerne i et eller andet omfang føler sig ensomme. På denne baggrund fastsatte det politiske udvalg i 2011 et mål om, at ensomheden blandt disse borgergrupper skulle halveres. Som følge af målsætningen har plejeboligenhederne de seneste to år haft et generelt fokus på ensomhed, og der er blevet sat ind, bl.a. med frivilligaktiviteter. I 2012 viste brugerundersøgelsen foretaget blandt 1004 plejehjemsbeboere, at ensomheden er halveret.

Brugerundersøgelser er dog en forholdsvis ressourcekrævende at gennemføre. Desuden har de den begrænsning, at de ikke kan bru-

ges som direkte feedback til den enkelte medarbejder på vedkommendes indsats.

Hvis den fremtidige ældrepleje skal være drevet af viden om, hvad der virker, og hvad der er brug for i forhold til den enkelte ældres livskvalitet, er der derfor behov for at tænke nyt. Der er brug for nye former for monitoring, som kan anvendes direkte i det daglige arbejde af medarbejdere og den lokale ledelse – uden at det indbefatter bunker af dokumentation. Frontmedarbejderne skal have metodefrihed til at bruge deres faglighed, men de skal også understøttes og hjælpes, så de føler sig klædt på til at varetage deres arbejde. Én mulighed er at udvikle et sæt af hverdagsindikatorer, der følger udviklingen i den enkelte borgers trivsel. Resultaterne skal kunne bruges af den enkelte hjemmeplejegruppe til faglig refleksion og skal på den måde give mulighed for, at medarbejderne kan følge effekten af deres indsats på områder, som er vigtige for borgerne.

Med den nye brugerundersøgelse og de kommende hverdagsindikatorer er vi i gang med et skift i selve kommunens forståelse af, hvad kvalitet er. Fra at måle på ressourcer og aktiviteter som udtryk for kvalitet, vil vi i højere grad monitorere, hvordan kontakten med medarbejderne gør en forskel for borgeren.

### **Afslutning**

Vi har i denne artikel argumenteret for, at når man som kommune går i gang med at udvikle det nuværende styringsparadigme, skal man sætte noget andet i stedet. Vi har givet nogle bud på, hvad dette ”andet”, set fra et praksisnært perspektiv, kan bestå i. Vi arbejder bl.a. med at give embedsmændene en mere understøttende rolle for frontmedarbejderne, at inddrage frontmedarbejderne mere i innovation, at sanere mål og rapporter og gøre dokumentationen mere meningsfuld – alt sammen i bestræbelserne på at bane vejen for et større fagligt handlerum i mødet mellem borgere og frontmedarbejdere. ■